



**Salsabila Pramanthana, Yani Pujiwati, Bambang Daru Nugroho:  
Problematika Penetapan Hak Ulayat Menjadi Hak Pengelolaan Dalam PP No. 18  
Tahun 2021**

**Article History:**

Received: Okt, 02 2023;

Reviewed: Nov, 14, 2023;

Accepted: Nov, 28, 2023;

Published: Des, 1, 2023

**PROBLEMATIKA PENETAPAN HAK ULAYAT MENJADI HAK PENGELOLAAN  
DALAM PP NO 18 TAHUN 2021**

**Salsabila Pramanthana<sup>1</sup>, Yani Pujiwati<sup>2</sup>, Bambang Daru Nugroho<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Program Magister Kenotariatan, Universitas Padjadjaran

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

[spramanthana@yahoo.co.id](mailto:spramanthana@yahoo.co.id)

**Abstract**

*The main objective in conducting this research is to analyze the Eksistensi of Pengelolaan Rights based on Peimeiriintah Regulation Number 18 of 2021 and the Legal Regulations of Customary Rights based on UUPA. This research uses a normative juridical method with secondary data collection techniques consisting of secondary, primary and tertiary materials, while the data analysis used in this research is qualitative juridical, namely describing facts and linking them to applicable laws and regulations. The research results show that Articles 4 and 5 PP No. 18 of 2021 states that the origin of land that can be assigned to Customary Law Communities (HPL) is in addition to State Land, as well as Ulayat Land which can only be assigned to Customary Law Communities, while in the provisions of Article 137 UUCK it is intended that land that is assigned to HPL only originates from State Land and not entrusting Customary Law Communities as subjects that can be assigned to the HPL, and the perspective of the provisions of Article 3 of the UUPA emphasizes that: "with regard to the provisions in Articles 1 and 2 of the implementation of customary rights and similar rights of legal communities Customs, as long as they are in fact still existing, must be of such an ideal nature that they are in accordance with national and state desires, which are based on the unity of society and must not be in conflict with laws and other higher regulations.*

**Keywords:** *Probelamatics, Customary Rights, and Management Rights.*

**Abstrak**

Tujuan utama dalam melakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis Eksistensi Hak Pengelolaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peingaturan Hukum Hak Ulayat berdasarkan UUPA. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data sekunder yang terdiri dari bahan sekunder, primer dan tersier, sedangkan

---

---

analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif yakni menggambarkan fakta dan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 4 dan 5 PP No. 18 tahun 2021 menerangkan bahwa asal tanah yang dapat diberikan untuk Hak Pengelolaan (HPL) di samping Tanah Negara, juga Tanah Ulayat yang hanya dapat diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat, sedangkan di dalam ketentuan Pasal 137 UUCK menentukan bahwa tanah yang diberikan dengan HPL hanya berasal dari Tanah Negara dan tidak mengamanahkan Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek yang dapat diberi HPL, dan perspektif ketentuan Pasal 3 UUPA ditegaskan bahwa: "dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi..

**Kata Kunci:** Problematika, Hak Ulayat, dan Hak Pengelolaan.

---

---

## PENDAHULUAN

Penetapan Hak Ulayat menjadi Hak Pengelolaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah merupakan salah satu bentuk inkonsistensi internal dengan adanya ini. Hak Pengelolaan atau disingkat HPL adalah salah satu hak atas tanah (HAT) yang dikenal dan diterapkan dalam hukum pertanahan di Indonesia. Namun *juridischeformaal* HPL tidak disebut dalam UUPA. Dalam UUPA hanya terisiir beberapa ketentuan dan penjelasan, HPL salah satu jenis HAT yang mempunyai eksistensi yang dapat didaftarkan.<sup>1</sup> Sedangkan hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertarikan pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).<sup>2</sup>

Labelisasi Hak Pengelolaan terhadap Hak Ulayat tidak sesuai dengan aturan UUPA yang menjelaskan bahwa Hak Ulayat merupakan entitas tersendiri disamping tanah negara dan tanah hak. Pemberian nama Hak Pengelolaan pada tanah hak ulayat juga tidak kompatibel mengingat bahwa hak ulayat memiliki kewenangan yang pada dirinya dan tidak perlu adanya pelimpahan wewenang dari siapapun termasuk dari negara. Inkonsistensi inilah yang akhirnya menimbulkan problematika dalam merumuskan peraturan terkait Hak Ulayat dan Hak Pengelolaan.

---

<sup>1</sup> Umar Kasim, (2020) "Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) Sebagai Salah Satu Hak Atas Tanah", *Bhumi* Vol. 6 No. 12

<sup>2</sup> G.Kertasapoetra, R.G Kartasapoetra, AG.Kartasapoetra, A. Setiady, (1985) *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina aksara, hlm. 88

---

---

Kemudian mengutip kritik yang disampaikan oleh Prof Maria SW Sumardjono dalam webinar Quo Vadis Pengelolaan Peirtanahan Pasca UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bahwa "Subtansi penguatan HPL pada hakekatnya bukan merupakan penyederhanaan regulasi, tetapi penyelundupan substansi yang telaah pembahasannya karena bermasalah yang ada pada RUU Pertanahan, singkatnya substansi-subtansi pertanahan dalam Cipta Kerja adalah salah tempat disamping bermasalah, sehingga harus dikeluarkan dari RUU Cipta kerja." Labelisasi HPL terhadap Hak ulayat dianggap tidak perlu dan tidak memiliki urgenisitas dan Labelisasi ini telah mengecilkan adanya entitas dari hak ulayat itu sendiri. Tulisan ini ditujukan untuk mengkaji lebih mendalam mengenai hal tersebut.

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **1. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara**

Dikemukakan pula oleh Abrar Saleng bahwa hak penguasaan negara atas tanah sampai saat ini belum mempunyai konsep serta makna yang jelas dan tegas yang dapat diterima oleh semua pihak dalam hubungannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional, sehingga meingundang banyak peinafsiran yang beirimplikasi kepada implementasinya. Perbedaan implementasi ini baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam peilaksanaanya oleh departemen/instansi pemerintah teirkait. Akibatnya, seiring teirjadi benturan atau konflik kepentingan bahkan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.<sup>3</sup>

Definisi kata menguasai Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu. Artinya bahwa kekuasaan atas sumber daya alam dibagikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia.

### **2. Hak Ulayat**

Eksistensi hak ulayat menurut A.P. Parlindungan pada saat ini masih diakui, berfungsi, dan dipatuhi sebagai lembaga dalam masyarakat, tetapi keberadaannya harus sesuai dengan kepentingan

---

<sup>3</sup> Abrar Saleng, (2007), Hukum Pertambangan, Jakarta: UII Press, hlm. 2.

---

---

nasional, negara, dan bangsa Indonesia. Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono hak ulayat dapat dikatakan ada jika ketiga kriteria berikut terpenuhi secara kumulatif, yaitu<sup>4</sup>:

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- b. Adanya tanah pada wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup (lebensraum) yang merupakan objek hak ulayat; dan
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Sedangkan menurut Boedi Harsono untuk dapat dikatakan bahwa suatu hak ulayat di suatu tempat tertentu masih diakui eksistensinya, disebutkan harus ada tiga unsur pokok yang harus dipenuhi, yaitu<sup>5</sup>:

- a. Unsur Masyarakat, yaitu sekecilompok orang yang merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
- b. Unsur wilayah, yaitu adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut, sekaligus sebagai tempat anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
- c. Unsur hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya, yaitu adanya tatanan hukum adat tentang pengurusan, peinguasaan dan peinggunaan tanah ulayat-nya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang bersangkutan.

---

<sup>4</sup> Maria S.W. Sumardjono, (2001) Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Kompas, hlm. 55.

<sup>5</sup> Boedi Harsono, (2002) Hukum Agraria Indonesia: Himunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Jakarta: PT Djambatan, hlm. 59.

---

---

Selanjutnya, dari perspektif ketentuan Pasal 3 UUPA ditegaskan bahwa, dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itui dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus seideimikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh berlawanan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak ulayat di dalam kepustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht* yang merupakan hak yang tertinggi dalam suatu masyarakat adat. Di dalam kepustakaan lama yang ditulis oleh kalangan penulis Belanda, hak ulayat suatu masyarakat hukum adat, disebut dengan istilah dalam bahasa Belanda yaitu hak *eigendom* (*eigendomsrecht*) dan hak yasan komunal (*communal bezitrecht*).

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum untuk meneliti suatu norma, asas dan/atau doktrin hukum. Jenis penelitian hukum normatif digunakan dikarenakan penelitian akan meneliti mengenai dinamika aturan hukum mengenai Hak Pengelolaan atas tanah negara, dimulai dari Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 sampai dengan Undang-Undang Cipta Kerja.<sup>6</sup>

Spesifikasi penelitian yang digunakan oleh penulis adalah deskriptif analisis yakni menggambarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan<sup>7</sup>. Adapun tahap penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan

---

<sup>6</sup> Nasution, (1996) Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif, Jakarta : Tarsito, hlm., 73

<sup>7</sup> Nomensen Sinamo, (2009) Metode Penelitian Hukum, Jakarta : PT Bumi Intitama Sejahtera, hlm. 34.

---

---

Pendaftaran Tanah. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu literatur yang berkaitan dengan hukum pertanahan seperti artikel-artikel jurnal yang berkaitan.

Salah satu penunjang peneliti dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan data yakni studi kepustakaan dan studi lapangan. Analisa dilakukan melalui penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang akan dianalisis melalui logika deduktif yang digunakan untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi khusus yang bersifat individual dan konkret.<sup>8</sup>

Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan teknik analisis kualitatif dengan menerapkan beberapa langkah yaitu sistematis, deskripsi, dan eksplanasi.

## **PEMBAHASAN**

### **Eksistensi Hak Pengelolaan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021**

Hak Pengelolaan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, akan tetapi jika menilik dari Penjelasan Umum II angka 2 Undang-Undang a quo, terdapat istilah "pengelola". Kemudian seiring berkembangnya hukum, istilah ini semakin seiring muncul dan digunakan di dalam peraturan perUndang-Undangan pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Menurut Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan sebagai gempitan Hak Menguasai dari Negara. Sementara menurut Remli Zein, Hak Pengelolaan bersifat kumulatif bukan alternatif. Artinya, tanah yang dikuasai oleh negara akan diberikan dengan hak pengelolaan kepada suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) apabila tanah tersebut selain akan dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya juga bagian-bagian tanah tersebut akan diserahkan dengan suatu hak tertentu kepada pihak ketiga. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan merupakan bagian dan wujud wewenang yang ada pada Hak Menguasai dari Negara.<sup>9</sup>

Pada tanggal 2 Februari 2021 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas

---

<sup>8</sup> Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, (2018) Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Jakarta : Prenada Media Group, hlm 27

<sup>9</sup> Irwan Soerodjo, (2014) Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik, Sleman : LaksBang Mediatama, hlm. 4-5.

---

---

Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dan diundangkan secara resmi dengan ditandatanganinya peraturan pemerintah ini oleh Joko Widodo. Peraturan pemerintah ini pada dasarnya merupakan salah satu peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Dalam peraturan pemerintah ini, salah satu yang diangkat adalah berkaitan dengan Hak Pengelolaan atas tanah oleh pemerintah.

Perihal Hak Pengelolaan dalam peraturan ini ialah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam Bab III peraturan pemerintah ini, dibahas mengenai tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan yang dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Sedangkan subyeknya dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah badan hukum milik negara atau badan hukum milik daerah, badan bank tanah, atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Pasal 4 dan 5 PP No. 18 tahun 2021 menerangkan bahwa asal tanah yang dapat diberikan untuk Hak Pengelolaan (HPL) di samping Tanah Negara, juga Tanah Ulayat yang hanya dapat diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat, sedangkan di dalam ketentuan Pasal 137 UUCK menentukan bahwa tanah yang diberikan dengan HPL hanya berasal dari Tanah Negara dan tidak mengamanahkan Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek yang dapat diberi HPL. Hal sama juga ditentukan dalam Pasal 3 UUPA bahwa Tanah Ulayat hanya dapat dilekati Hak Ulayat yang diberikan kepada subyek hukum yaitu Masyarakat Hukum Adat.

### **Pengaturan Hukum Hak Ulayat Berdasarkan UUPA**

Kata ulayat berasal dari bahasa Arab yang mempunyai arti diurus dan diawasi. Dengan demikian hak ulayat adalah kekuasaan untuk mengurus, mengawasi dan juga menguasai.<sup>10</sup> Ulayat juga berarti wilayah. Banyak daerah mempunyai nama untuk lingkungan wilayahnya itu, misalnya tanah wilayah sebagai kepunyaan (pertuanan-Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (panyampeto-Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (pewatasan- Kalimantan, wewengkon-Jawa, prabumian-Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (totabuan-Bolaang Mongondouiw). Akhirnya dijumpai juga istilah-istilah:

---

<sup>10</sup> Syahmunir, (2006) "Kedudukan Wanita dalam Kepemilikan Hak Ulayat di Minangkabau" dalam Alfan Miko, Padang: Penerbit Andalas University Press, hlm.202

---

---

Torluk (Angkola), Impo (Sulawesi Selatan), murui (Burui), payar (Bali), paeir (Lombok) dan ulayat (Minangkaba).<sup>11</sup>

Di Aceh, tanah ulayat disebut dengan tanah mukim (*public communal land*), tanah umum (*public land*), tanah rakyat (*thei people's land*) dan tanah masyarakat (*thei community's land*)<sup>12</sup>. Terminologi Hak Ulayat lazim juga disebut dengan Hak Purba<sup>13</sup>, Hak-Hak Pertuanan atau *beschikkingsrecht*, Hak-Hak Tradisional atau Hak Masyarakat Tradisiional, Hak Bersama, di Inggris dikenal dengan istilah "right of avail" dan "right of disposal", kemudian di Malaysia "Tanah Simpanan Melayu" atau di Negara bagian Malaka dan Negeri Sembilan disebut sebagai "Tanah Pengangan Adat" dan terminologi dalam beberapa daerah. Eksistensi hak ulayat menurut A.P. Parlindungan pada saat ini masih diakui, berfungsi, dan dipatuhi sebagai lembaga dalam masyarakat, tetapi keberadaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional, negara, dan bangsa Indonesia. Sedangkan menurut Maria S.W. Suimardjono hak ulayat dapat dikatakan ada jika ketiga kriteria berikut terpenuhi secara kumulatif, yaitu:

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat;
- b. Adanya tanah pada wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup (*lebeinsraum*) yang merupakan objek hak ulayat; dan.
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Sedangkan menurut Boedi Harsono untuk dapat dikatakan bahwa suatu hak ulayat di suatu tempat tertentu masih diakui eksistensinya, disebutkan harus ada tiga unsur pokok yang harus dipenuhi, yaitu<sup>14</sup>:

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (1997) Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan, hlm.180.

<sup>12</sup> El Hakimy dalam Daniel Fitzpatrick, "Tatkala bencana alam menghadang: Kelenturan dan kelemahan hukum pertanian Indonesia" dalam Myrna A.Safitri dan Tristam Moeliono (Penyunting), (2010) *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Penerbit HuMa, van Vollenhoven Institute dan KITLV-, hlm.254.

<sup>13</sup> Imam Sudiyat, (2007) *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta : Liberty, 2007, hlm.22

Maria S.W. Sumardjono, (2001) *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 55.

<sup>14</sup> Boedi Harsono, (2002) *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: PT Djambatan, hlm. 59.

- 
- 
- a. Unsur Masyarakat, yaitu sekelompok orang yang merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
  - b. Unsur wilayah, yaitu adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut, sekaligus sebagai tempat anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
  - c. Unsur hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya, yaitu adanya tatanan hukum adat tentang pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang bersangkutan.

Selanjutnya, dari perspektif ketentuan Pasal 3 UUPA ditegaskan bahwa:

*"dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."*

Hak ulayat di dalam kepustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht* yang merupakan hak yang tertinggi dalam suatu masyarakat adat. Di dalam kepustakaan lama yang ditulis oleh kalangan penulis Belanda, hak ulayat suatu masyarakat hukum adat, disebut dengan istilah dalam bahasa Belanda yaitu hak *eigendom* (*eigendomsrecht*) dan hak yayasan komunal (*communal bezitrecht*).

Kemudian hak ulayat ada karena adanya hubungan hukum antara masyarakat adat (sebagai subyek) dengan ulayatnya (sebagai obyek) yang melahirkan kewenangan bagi subyek tersebut untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum. Hak ulayat merupakan titik sentral dalam,

---

---

kehidupan masyarakat adat. Hak ulayat yang termasuk di dalamnya tanah ulayat sering juga disebut sebagai hak komunal atau hak kolektif. Dalam diskursus hak asasi manusia, hak komunal ini termasuk dalam kategori groups rights atau hak kelompok. Hak komunal atas tanah dibedakan atas 3 (tiga) ciri, yaitu<sup>15</sup>:

1. Bentuk primer: Konsepsi pemilikan tanah individual belum bersemi di dalam kesadaran hukum manusia. Bentuk ini terdapat jauh di dalam prehistori kemanusiaan, di kala manusia masih hidup terpisah-pisah dalam kelompok-kelompok yang sangat kecil, sedangkan mata pencahariannya berupa berburu, menangkap ikan dan mengumpulkan buah-buahan, rerumputan yang dapat dimakan dan sebagainya, sesuai dengan situasi dan kondisi alam sekitarnya;
2. Bentuk sekunder: Terdapat pada bangsa-bangsa yang sudah mengenal konsepsi hak individual atas tanah, tetapi yang memandang hak tersebut lebih sebagai perkecualian daripada prinsip, artinya: sebagai hak yang dalam keadaan-keadaan tertentu kembali ke dalam kekuasaan masyarakat selaku keseluruhan. Pada bangsa-bangsa tersebut sering terdapat norma-norma, laws dan customs mengenai pewarisan, yang membuktikan bahwa dalam generasii pertama, tanah itu dipandang sebagai milik satu persona/persoon/badan pribadi individual, tetapi di dalam generasi-geineirasi berikutnya berpindah ke dalam milik bersama dari keturunannya atau dari lingkungan warga kerabat yang lebih luas; suatu kelompok yang biasa disebut suatu *extended family, kinship of lineage*. Tipe ini dapat menjelma dalam berbagai variasi dan sampai sekarang masih hidup dalam bermacam-macam rona; dan
3. Bentuk tersier: Corak ini secara sukarela ataupun dengan paksa diciptakan oleh Negara, dengan tujuan: melaksanakan dan mengeksploitasikan hak atas tanah secara bersama. Misal: harta benda biara, lembaga-lembaga komunal di Israel dan perusahaan pertanian komunal (kolchoz) di Uni Sovyet. Bentuk ini dalam

---

<sup>15</sup> Julius Sembiring, (2018) "Dinamika dan Permasalahan Tanah Ulayat", Yogyakarta: STPN Press, hlm. 2.

---

---

banyak hal lebih baik disebut *communal farming* daripada *communal tenure*.

Dari perspektif hukum positif yang bersumber dari tradisi hukum kontinental Eropa, hak kelompok ini menekankan beberapa aspek:

1. Kepemilikan bersama atas apa yang disebut sebagai hak milik; seperti tanah, hak atas kepemilikan intelektual
2. Representasi;
3. Keputusan kolektif;
4. Pengurusan internal yang ditandai adanya hukum-hukum dan aturan yang mengatur ruang ekspresi hak bersama sebagai komunitas, hak segeilintiir orang yang terikat garis darah atau kekerabatan atau clan, dan hak individu. Relasi ketiga bentuk subyek inilah yang diatur dalam pengurusan internal (*self governance system*).

Untuk memahami hak ulayat, haruslah dipahamii 6 (enam) ciri dari hak tersebut. Van Vollenhoven dalam *bukunya Miskennegein van heit Adatrict* (Peningkaran terhadap hukum adat), 1909 menyampaikan ciri-ciri tersebut sebagai berikut<sup>16</sup>:

1. Kewenangan komunitas atas tanah yang belum dikerjakan. Masyarakat hukum dapat memanfaatkan secara bebas tanah-tanah perawan di dalam wilayahnya. Tanah itu dapat dimanfaatkan untuk budi daya atau dapat digunakan untuk membangun pemukiman kampung, atau menjadi tanah bersama untuk pemungutan hasil atau tujuan lainnya;
2. Pemanfaatan tanah komunitas oleh pihak luar. Pihak lain dapat memanfaatkan tanah itu, selalui dengan syarat mereka sudah mendapatkan ijin dari masyarakat hukum bersangkutan; pemanfaatan tapa ijin merupakan pelanggaran;
3. Pembayaran atas penggunaan tanah komunitas. Anggota masyarakat hukum bisa jadi - namun pihak luar pasti - dimintakan untuk membayar sejuimlah harga atau memberikan

---

<sup>16</sup> Peter Burns, "Adat yang mendahului semua hukum" dalam Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Editor), (2010) *Adat dalam Politik Indonesia*, Jakarta: Penerbit Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV, hlm. 85-86.

---

---

sejumlah persenan sebagai bentuk pengakuan atas penggunaan tanah tersebut;

4. Kewenangan komunitas atas tanah yang sedang dibudidayakan (kuasa tetap atas tanah). Masyarakat hukum pada tingkat tertentu masih memiliki hak residual untuk mengintervensi pemilikan tanah yang telah diberikan untuk digunakan;
5. Tanggung jawab (teritorial) terhadap pihak luar. Manakala tidak ada pihak yang bisa dimintai pertanggungjawaban, Masyarakat hukum menanggung kehilangan, kerusakan atau kerugian yang diderita oleh pihak luar di dalam wilayah mereka; dan
6. Keabadian hak-hak komunitas. Masyarakat hukum tidak punya kewenangan mutlak untuk melepaskan hak-hak ini.

Secara umum obyek dari hak ulayat adalah tanah, maupun perairan (sungai-sungai, perairan pantai laut) dan juga atas tanaman yang tumbuh sendiri (pohon lebah, pohon buah-buahan, pohon untuk pertukangan) beserta atas binatang-binatang yang hidup liar, namun karena berbagai keadaan maka obyek dari hak ulayat itu dapat berbeda-beda. Di Jawa yang mungkin sebagai pengecualian obyek hak ulayat itu adalah tanah yang belum dibuka (hutan-hutan), dasar-dasar sungai yang menjadi kering, pulau-pulau yang timbul.

Tanah ulayat adalah suatu lahan yang dikuasai oleh ninik mamak para kepala suku (datuk). Secara hukum adat tanah ulayat ini diserahkan pengelolah dan pemanfaatannya kepada masing-masing suku yang ada. Kebiasaan ini secara turun temurun telah berlangsung sejak lama, sehingga status tanah ulayat secara adat sangat kuat. Hasil tanah ulayat sebagian besar digunakan sebagai penunjang kehidupan anak kemenakan. Didalamnya juga terkandung berbagai jenis kayu yang bernilai ekonomis, dan keanekaragamannya bota yang tinggi sehingga kelestariannya sangat dijaga oleh masyarakat.

Menurut Soerojo Wignyodpoero obyek dari hak ulayat meliputi: Tanah (daratan), sebagai ruang lingkup kehidupan, Air (perairan, kali, danau, sungai), Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (hutan kayu, buah-buahan); dan Binatang yang hidup liar.

---

---

Lebih lanjut terkait tentang Hak ulayat atas Tanah, adapun yang dimaksud dengan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan definisi masyarakat hukum adat menurut Pasal 1 angka (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu ialah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau pun atas dasar keturunan.

Keberadaan tanah ulayat dan hukum adat dalam peta politik nasional sebenarnya sudah jelas. Salah satu pasal yang mengatur hal ini terdapat pada Pasal 18 B ayat 2. Dalam amandemen kedua pasal ini dijelaskan adanya pengakuan keberadaan tanah ulayat adat, dan hak-hak masyarakat asli. Dalam aturan yang lebih tinggi, bahkan pengakuan terhadap keberadaan tanah ulayat dan pemberlakuan hukum adat sitiah diatur dalam deklarasi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang perlindungan Masyarakat Adat. Di dalam hukum adat tanah tidak saja diartikan sebagai permukaan bumi, tetapi juga udara, air, bahan galian, termasuk roh nenek moyang. Sementara itu dalam Hukum Tanah Nasional yang dimaksud dengan tanah adalah 'permukaan bumi. Dengan demikian terdapat perbedaan ruang lingkup 'tanah' menurut ke dua sistem hukum tersebut. Kajian tentang tanah ulayat lebih dititik beratkan pada sistem penguasaan (*tenure*) atas tanah tersebut, yang bukan merupakan pemilikan individual atau milik bersama (dari beberapa individual), tetapi lebih pada penguasaan secara komunal.

Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam hukum adat yang utama atau primer bukanlah individu, melainkan masyarakat, maka menurut hukum adat, kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama diperuntukkan untuk mengabdikan kepada masyarakat.

Berdasarkan konsepsi yang sedemikian rupa, maka tanah ulayat sebagai kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama.

---

---

## KESIMPULAN

Dalam Bab III peraturan pemerintah ini, dibahas mengenai tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan yang dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Sedangkan subyeknya dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah badan hukum milik negara atau badan hukum milik daerah, badan bank tanah, atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Pada Pasal 4 dan 5 PP No. 18 tahun 2021 menerangkan bahwa asal tanah yang dapat diberikan untuk Hak Pengelolaan (HPL) di samping Tanah Negara, juga Tanah Ulayat yang hanya dapat diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat, sedangkan di dalam ketentuan Pasal 137 UUCK menentukan bahwa tanah yang diberikan dengan HPL hanya berasal dari Tanah Negara dan tidak mengamanahkan Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek yang dapat diberi HPL; dan

Adapun yang dimaksud dengan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Keberadaan tanah ulayat dan hukum adat dalam peta politik nasional sebenarnya sudah jelas. Salah satu pasal yang mengatur hal ini terdapat pada Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945. Dalam amandemen kedua pasal ini dijelaskan adanya pengakuan keberadaan tanah ulayat adat, dan hak-hak masyarakat asli. Kemudian perspektif ketentuan Pasal 3 UUPA ditegaskan bahwa: "dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

---

---

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- G.Kertasapoera, R.G Kartasapoetra, AG.Kartasapoetra, A. Setiady, (1985) *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina aksara.
- Irwan Soerodjo, (2014) *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktek)*, Sleman : LakBang Mediatama.
- Syahmunir, (2006) *"Kedudukan Wanita dalam Kepemilikan Hak Ulayat di Minangkabau "* dalam *Alfan Miko*, Padang: Penerbit Andalas University Press.
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, (1997) *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- El Hakimy dalam Daniel Fitzpatrick, 'Tatkala Bencana ALam Menghadang: Kelenturan dan Kelemahan Hukum Pertanahan Indonesia' dalam Myrna A. Safitri dan Masyarakat Indonesia, Jakarta: Penerbit Huma, Van Vollenhoven Institue dan KITLV
- Imam Sudiyat, (2007) *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty. 2007
- Maria S.W. Sumardjono, (2001) *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Boedi Harsono, (2002) *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: PT Djambatan.
- Julius Sembiring, (2018), *Dinamika dan Permasalahan Tanah Ulayat*, Yogtakarta: STPN Press.
- Peter Burns, 'Adat Yang Mendahului Semua Hukum' dalam Jamie S Davidson, David Henley dan Sandra Moniaga (Editor). (2010) *Adat Dalam Politik Indonesia*, Jakarta: Penerbit Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV.V

### B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945..
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

### C. Jurnal

- Umar Kasim, (2020), "Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) Sebagai Salah Satu Hak Atas Tanah, *Bhumi* Vol 6 No. 12